

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Polityka społeczna w zakresie transformacji, pod red.
A. Frączkiewicz-Wronko i M. Zratek, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice 2000, ss. 315.

Zagadnienia społeczne w pierwszym okresie transformacji znalazły się w cieniu spraw politycznych i gospodarczych. W miarę stabilizowania się sytuacji gospodarczej i politycznej ich znaczenie coraz wyraźniej rośnie. Stają się one coraz wyraźniej determinantą i warunkiem dalszych zmian gospodarczych oraz co ważniejsze, przesłanką kształtującą układ stosunków politycznych. Proces wzrostu znaczenia spraw społecznych znajduje również wyraz w publikacjach związanych ze sferą polityki społecznej.

Pierwsze publikacje z zakresu polityki społecznej sygnalizowały najczęściej konieczność jej modyfikacji – miała się ona wyrazić włączeniem w jej zakres nowych potrzeb społecznych będących efektem ubocznym transformacji. Stosunkowo niewiele publikacji dotyczyło konieczności zmian strukturalnych w polityce społecznej, które były związane z odmiennymi celami, metodami czy też źródłami finansowania sfery społecznej. Ostatnie lata to liczniejsze opracowania dotyczące diagnozy, czy też oceny zmian, które dokonują się w sferze społecznej. Dyskusja ma coraz częściej charakter systemowy, dotyczący pewnej filozofii kształtowania nowych zasad realizacji polityki społecznej. Wyrazem postępującej normalizacji polityki społecznej w Polsce są, między innymi coraz liczniejsze, próby tworzenia dostosowanego do obecnej sytuacji podręcznika.

Jedną z takich prób stanowi omawiane opracowanie. Fakt wydania go w uczelni ekonomicznej jest świadectwem wagi jaką zagadnienia społeczne odgrywają bądź powinny odgrywać w kształceniu ekonomistów. Redaktorki opracowania we wstępie pomijają tą sprawę, akcentując specyfikę w polskiej polityce społecznej poprzez konieczność jej dostosowania do standardów Unii Europejskiej, a dopiero w drugiej kolejności endogeniczne potrzeby związane z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej w naszym kraju. Jest to ważne w odniesieniu do celu poznawczego, ale zakres analizy w podręczniku wynika z celu dydaktycznego.

Trzeba też dodać, że niezbyt konsekwentnie jest realizowana deklarowana we wstępie koncepcja pięciu (?) integralnych części składających się na politykę społeczną. Niestety wymienione zostały tylko trzy podsystemy tj. realny, regulacyjny i inspirujący, ale i one nie znalazły konsekwentnego odbicia w konstrukcji pracy. Można wyrazić jedynie żal, że Redaktorki nie przypisały większej wagi określeniu zasad wyznaczających zakres i konstrukcję pracy.

Podręcznik, poza wstępem, składa się z piętnastu rozdziałów. Mają one charakter równorzędny, tzn. każdy dotyczy dość wyraźnie określonej problematyki. Rozpoczynają pracę zgodnie z oczekiwaniami rozważania dotyczące teoretycznych podstaw polityki społecznej. Czytelność, a właściwie przydatność dydaktyczną, podnosi podział rozdziału na cztery autonomiczne części. Pierwszą stanowią zagadnienia definicyjne, drugą metody badawcze, trzecią doktryny a czwartą podmioty polityki społecznej. Najobszerniejszy podrozdział dotyczy doktryn i on jak zagadnienia definicyjne porządkuje i wprowadza w to co stanowi o odrębności polityki społecznej jako dziedziny wiedzy. Za niepotrzebny należy uznać podrozdział dotyczący metod badawczych polityki społecznej – są to ogólnie znane etapy procedury, które nie zostały przełożone na działania w sferze polityki społecznej w okresie transformacji. W miejsce tego należało przedstawić jak zmieniły się metody polityki społecznej w okresie transformacji np. przejście od bezpośredniego wytworzenia świadczeń do ich finansowania itp.

Interesująco został zaprezentowany rozdział dotyczący infrastruktury społecznej. Jego wartość podnosi zwrócenie uwagi na związek transformacji z tworzeniem i funkcjonowaniem infrastruktury społecznej. Funkcjonalne ujęcie infrastruktury stworzyło szanse dostrzeżenia czynników kształtujących rozwój infrastruktury w latach dziewięćdziesiątych. Dziwi natomiast pominięcie dorobku polskiego z tego okresu (zwłaszcza wcześniejszych prac J. Kroszela zwracających uwagę na wzajemne powiązanie elementów infrastruktury).

Trzeci rozdział dotyczący polityki ludnościowej i rodzinnej. Poprzedzony wstępem, podzielony został na cztery podrozdziały, w których kolejno omówiono: źródła informacji o ludności, rozmieszczenie i strukturę ludności, istotę i zakres polityki ludnościowej, oraz politykę rodzinną. Dyskusyjne jest zamieszczenie w pracy poświęconej polityce społecznej źródeł informacji o ludności – student dowiaduje się o tym na zajęciach ze statystyki i demografii. Wypowiadane w pozostałych partiach uwagi mają najczęściej pośredni związek z polityką społeczną, ale część z nich wydaje się zawieszona w próżni np. na s. 58 scharakteryzowano występujące w kraju poziomy wykształcenia bez wskazania kierunku i dynamiki zmian struktury (por. rozdział 5 pracy). Razi też wprowadzone sformułowanie o szkołach nie mających „uprawnień ministerialnych”. Pozostałe partie rozdziału nie budzą większych zastrzeżeń. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie wskazano w opracowaniu na uwarunkowania i konsekwencje przyjęcia określonych rozwiązań dla sytuacji istniejącej aktualnie w Polsce.

Związek polityki społecznej z polityką zatrudnienia należy obecnie do najważniejszych ale i najtrudniejszych. Rozdział poświęcony tym zagadnieniom ma stosunkowo rozbudowaną strukturę. Wprowadzenie dotyczy znaczenia pracy dla człowieka. Szkoda, że zwracając uwagę na wiele aspektów pracy nie wyeksponowano jednak związku zakresu i różnych form realizacji polityki społecznej z pracą czy zatrudnieniem. Ujęcie zaprezentowane w omawianym rozdziale ma głównie wartości porządkujące, za szczególnie cenne uznać należy omówienie celów polityki zatrudnienia (choć i tutaj na s. 75 dziwi brak wymienienia A. Okuna jako Autora, który pierwszy zwrócił uwagę na specyfikę istnienia tzw. bezrobocia frykcyjnego). Końcowe zdanie wyjaśniające bezrobocie technologiczne (s. 85) jest niestety mało jasne. Szerzej mogły też zostać omówione w rozdziale aktywne metody ograniczania bezrobocia i uwarunkowania ich skuteczności.

Kolejny rozdział dotyczy polityki edukacyjnej. Podobnie, jak poprzednie składa się on z kilku wyraźnie wyodrębnionych części. Pierwsza z nich poświęcona jest czynnikom kształtującym potrzeby edukacyjne w latach dziewięćdziesiątych w Polsce i innych państwach. Drugi dotyczy podstawowych pojęć związanych z edukacją i polityką oświatową. Trzeci to cele, zakres i podmioty polityki oświatowej. Czwarty został poświęcony reformie systemu oświaty, a piąty (najkrótszy) jej zagrożeniom. Układ tego opracowania odpowiada temu, czego można oczekiwać w zakresie analizy związku szeroko rozumianej polityki społecznej z działalnością systemu szkolnego. Szkoda jedynie, że w tym opracowaniu nie dokonano szerszej analizy zagrożeń związanych z obecną reformą. Wyraźne ustawienie tekstu jako źródła informacji o polityce oświatowej w Polsce ma spore zalety, choć jednocześnie rodzi pewien niedosyt związany z pominięciem oceny zmian, które dokonują się w szkolnictwie wyższym w Polsce – jest to też wyraz polityki oświatowej.

Rozdział szósty dotyczy podstawowych zagadnień z zakresu zabezpieczenia społecznego. Składa się on z dwóch części: pierwsza z nich ma charakter wprowadzenia, natomiast druga znacznie bardziej rozbudowana, dotyczy technik zabezpieczenia społecznego. Patrząc z punktu widzenia dydaktycznego jest to bardzo poprawnie napisana partia tekstu. Można wyrazić jedynie żal z tytułu pominięcia wzajemnych związków instytucjonalnych różnych form zabezpieczeń. Dla studentów ekonomii istotne byłoby też przedstawienie pewnych szacunków ilościowych i finansowych związanych ze skalą pomocy.

Rozdział dotyczący polityki ochrony zdrowia w polityce społecznej podobnie jak poprzednie składa się z kilku wyraźnie wyodrębnionych części. Po krótkim wprowadzeniu, dotyczącym konieczności dostrzegania polityki zdrowotnej na tle szerszego układu wartości obowiązującego w danym społeczeństwie, omówiono kolejno następujące zagadnienia: definicje zdrowia, czynniki je warunkujące, potrzeby zdrowotne i cele polityki ochrony zdrowia, system ochrony zdrowia, metody pomiaru stanu zdrowia, finansowanie świadczeń medycznych, rynek usług zdrowotnych, reformę finansowania opieki zdrowotnej w Polsce oraz ubezpieczenia zdrowotne. Już sam wykaz problematyki wskazuje na kompleksowe ujęcie problemu. Jest to tekst bardzo uporządkowany w sferze prezentacji systemu opieki zdrowotnej, mniej natomiast poświęcono w nim uwagi zagadnieniom dotyczącym realizacji czy instrumentalizacji. Chodzi tu m.in. o zbyt skrótowe potraktowanie reformy zdrowotnej w Polsce, między innymi poprzez pominięcie w analizie porównawczej kwestii skali i konsekwencji komercjalizacji i prywatyzacji służby zdrowia (choćaby na podstawie doświadczeń innych państw, w których te zjawiska od dawna występują).

Interesująco brzmi tytuł rozdziału ósmego dotyczącego zadań administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie zabezpieczenia społecznego. Dziwi nieco umieszczenie tego roz-

działu w tym miejscu tj. w oderwaniu od rozdziału szóstego, który również jest poświęcony zabezpieczeniu społecznemu. Można by umiejscowienie tego rozdziału traktować jak rozpoczęcie odrębnej części podręcznika, ale zaraz potem jest rozdział dotyczący zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej a rozwiązania polskie. Nie chcąc już dłużej znęcać się nad kolejnością rozdziałów uważam, że powinien on znaleźć swoje miejsce w pobliżu partii tekstu dotyczącej regionalnego zróżnicowania poziomu życia. Poziom życia jest bowiem ważką, choć nie jedyną determinantą zadań administracji regionalnej i rządowej. Rozdział ten w prezentowanym kształcie ma charakter normatywny tzn. wskazuje co w świetle obowiązujących norm prawnych i przepisów powinna administracja rządowa i samorządowa czynić w zakresie zabezpieczenia społecznego. W rozdziale nie wskazano jakie konkretne zadania spoczywają na poszczególnych organach władzy publicznej, lecz władze te odesłano do szeregu nowo wydanych ustaw, aby na ich podstawie te zadania sformułowała nie oglądając się na możliwości ich realizacji.

Rozdział dziewiąty dotyczy porównania zabezpieczeń społecznych w Unii Europejskiej z rozwiązaniami przyjętymi w Polsce. Jest to niewątpliwie ważne dla przyszłości polityki społecznej zagadnienie. Autorka przypomina bowiem, że celem jest nie tworzenie ponad narodowego systemu lecz koordynacja ustawodawstwa krajów członkowskich. Świadomość zasad na podstawie, których dokonuje się ta koordynacja jest niewątpliwie ważna, tym bardziej, że zostało to przedstawione jako element koniecznych uzupełnień w ustawodawstwie polskim. Szczególnie ciekawe jest przedstawienie w tekście prawdopodobnych skutków społecznych i ekonomicznych zastosowania rozwiązań wspólnotowych w polskim systemie zabezpieczenia społecznego. Autorka nie przedstawia skutków ekonomicznych w aspekcie finansowym, lecz jako konsekwencje zmian zakresu realizacji świadczeń. Z punktu widzenia jest to niewątpliwie cenne, ale jednocześnie rodzi się pytanie czy tego rodzaju rozdział nie powinien kończyć całego opracowania? Jest to przecież wcześniej czy później kierunek zmian, które będą następowały w polskiej polityce społecznej.

Rozdział dziesiąty nosi tytuł „mieszkalnictwo i środowisko zamieszkania”. Wskazuje to na nieco odmienne (szersze) ujęcie problemu, niż w przypadku polityki mieszkaniowej powiązanej tylko z polityką społeczną, czyli zmierzającej w kierunku zabezpieczenia tzw. podstawowych potrzeb mieszkaniowych obywateli. Kwestią pozostaje określenie co w zakresie mieszkań stanowi tzw. minimum, które powinno zostać zagwarantowane a co powinno zależeć od samego obywatela. Patrząc z punktu widzenia treści rozdziału modyfikacja tytułu wydaje się uzasadniona. Polityka mieszkaniowa jako działalność zmierzająca do realizacji operacyjnych celów społecznych zajmuje w nim stosunkowo mało miejsca – jest to po prostu wynik sytuacji, w której państwo nie stawia w swej działalności dla mieszkalnictwa takich celów operacyjnych. Wielką zaletą opracowania jest natomiast pokazanie całego kompleksu pojęciowego, oraz złożoności sytuacji mieszkaniowej w Polsce, w tym także przedstawienie kierunków zmian w zakresie polityki mieszkaniowej (słowo reforma jest tutaj chyba użyte przedwcześnie gdyż zakłada przyjęcie pewnego spójnego programu działań, którego w Polsce jeszcze nie ma – choć są jego elementy). Szkoda, że prezentując kierunki zmian w zakresie mieszkalnictwa w latach dziewięćdziesiątych nie pokazano dotychczasowej ich realizacji. Oceniając dodatnio zaprezentowany tekst sugerowałbym Autorce wyraźniejsze określenie na początku rozdziału sensu takiego a nie innego ujęcia problemu. Tytuł rozdziału wskazuje, że Autorka zdaje sobie sprawę z konieczności odmienności ujęcia problematyki mieszkaniowej w pracy dotyczącej polityki społecznej, ale oczekuje, że czytelnik sam to wychwyci – mam wątpliwości czy w odniesieniu do studentów, którzy główną uwagę zwracają na przyswojenie tekstu jest to założenie realne.

Rozdział jedenasty poświęcony został polityce ekologicznej. Po jego przeczytaniu ogarnęły mnie wątpliwości co do sensu jego zamieszczenia w niniejszej pracy. Do takiego stanowiska skłaniają mnie następujące przesłanki:

- 1) ochrona środowiska jest odrębnym przedmiotem w programie studiów ekonomicznych,
- 2) nie przedstawiono w tekście zmian, które w zakresie ochrony środowiska dokonały się w Polsce i ich związku z polityką społeczną.

Kolejny rozdział pracy dotyczy problemów patologii społecznej. Mają one podobnie jak polityka ekologiczna istotny związek z polityką społeczną. Istnieje potrzeba przedstawienia tego związku tj. określenia metod oddziaływania takiej czy innej sytuacji na skalę tych zjawisk, doboru i skuteczności metod związanych z taką czy inną polityką społeczną. Autor prezentuje nam tymczasem podstawy wiedzy o patologiach społecznych bez większego związku z sytuacją w Polsce. Zakładam, że pominięcie polityki społecznej w tytule rozdziału ma charakter celowy. Chciałbym

też zwrócić uwagę na niedokładne scharakteryzowanie abolicjonizmu (dotyczy to przede wszystkim zaniechania karania prostytutki przy jednoczesnym karaniu osób czerpiących zysk z cudzego nierządu, z czym łączy się zakaz prowadzenia domów publicznych). Ogólnie rzecz biorąc jest to tekst, który w obecnym kształcie w małym stopniu przystaje do tytułu podręcznika.

Odmienny charakter mają trzy ostatnie rozdziały pracy. Dotyczą one pomiaru poziomu życia, związanej z tym dywersyfikacji społecznej, oraz zróżnicowania regionalnego. Pierwszy pełni rolę swego rodzaju teoretycznego wprowadzenia. W pracy ma on sens głównie poprzez powiązanie z następnymi dwoma rozdziałami. Kolejny nosi tytuł ubóstwo, jako problem polityki społecznej. Czytelnik ma nadzieję, że odnosi się to głównie do sytuacji, która ma miejsce w Polsce, że jest to pewna konkretyzacja zagadnień omawianych w rozdziale poprzednim. Tymczasem jest to teoretyczne rozwinięcie pewnych partii rozdziału poprzedniego. Dopiero piąty podrozdział stanowi próbę pokazania w świetle przyjętych kryteriów obszaru i skali ubóstwa w Polsce. Niestety w opracowaniu zabrakło materiałów wskazujących na możliwości i skalę działań realizowanych w ramach polityki społecznej a zmierzających do poprawy sytuacji – kwestia pomocy socjalnej i jej skuteczności, niestety znikła zupełnie z tekstu opracowania.

Ostatni rozdział opracowania dotyczy regionalnego zróżnicowania poziomu życia. Przeprowadzona w nim analiza i jej wyniki wskazują na skalę tego zjawiska w Polsce. Pytanie, w jakim stopniu i jakimi metodami polityka społeczna może przyczynić się do zmniejszenia różnic regionalnych pozostaje jednak otwarte. Podobnie brak w artykule odpowiedzi na pytanie jakie różnice są zasadne, jak daleko mają one sens?

Na tle obecnie ukazujących się coraz liczniej podręczników i skryptów dotyczących polityki społecznej omawiane opracowanie powitać należy z uznaniem. Podręcznik ten zawiera wiele istotnych i wartościowych partii, jednak warto rozważyć dla kolejnego wydania wprowadzenie pewnych zmian. Przede wszystkim należy zmienić układ pracy, rozbudować jej strukturę, chociażby poprzez wyodrębnienie kilku części i zamieszczenie w spisie treści tytułów podrozdziałów. W recenzji starałem się wskazać na potrzebę modyfikacji niektórych partii pracy, mając na uwadze pełniejsze powiązanie zamieszczonych treści z polityką społeczną (niektóre rozdziały mają małe powiązanie z tytułem podręcznika). Warto też rozważyć lepsze przygotowanie tekstu pod względem redakcyjnym. Chodzi tu zwłaszcza o uwzględnienie potrzeb studentów poprzez przygotowanie np. problemów do dyskusji itp.

Uogólniając można powiedzieć, że musimy się wszyscy przyzwyczajać do dokonywania wyborów w sferze społecznej, zdać sobie sprawę z ograniczonych możliwości państwa – dotyczy to również przygotowania podręcznika, w którym nie da się zamieścić wszystkich zagadnień związanych mniej lub bardziej z polityką społeczną. W polityce społecznej zawsze dokonuje się wyboru – odnosi się to również do niektórych partii tekstu, których przydatność poznawcza jest niewielka. Dla studenta ekonomii najważniejsze są te partie gdzie sygnalizuje i omawia się związki polityki społecznej z gospodarką, jej sytuacją i dynamiką, analizuje skuteczność metod działania.

Józef Orczyk